

DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS GOBERNACIONES EN VENEZUELA: EL CASO DEL ESTADO ZULIA

**Jennifer Fuenmayor
Haydée Ochoa Henríquez**

Introducción

El proceso de descentralización político-territorial iniciado en Venezuela a fines de los años 80 ha dado lugar a cambios importantes en las gobernaciones, en primer lugar, debido a la elección directa de los gobernadores, mediante votación popular, sustituyendo así el mecanismo de designación directa por el Presidente de la República, de las filas del partido de gobierno y, en segundo lugar, las gobernaciones pasan a ser las instancias receptoras de competencias en dicho proceso, asumiendo tareas que nunca antes habían tenido, tales como la dotación de servicios a la economía y otras funciones que antes realizaban tímidamente, especialmente de tipo social. En este contexto y debido a los avances, por vía selectiva, en la reforma de la administración pública, producto de la necesidad de poner el aparato público a tono con las nuevas exigencias económicas, las gobernaciones desarrollan algunas actividades dirigidas a modernizar su administración, fenómeno muy poco estudiado en el país. Los esfuerzos académicos han estado centrados fundamentalmente en la realización de diagnósticos para la elaboración de propuestas de cambio, con escasa dedicación a la explicación de éste.

El propósito de este trabajo es realizar un estudio exploratorio al proceso de modernización administrativa de la gobernación del estado Zulia desde que se inició la descentralización político-territorial a fines de los 80. El estado Zu-

lia¹, a diferencia de la mayoría de los estados, recibió en condiciones de exclusividad competencias para administrar uno de los principales puertos del país, el puente sobre el lago de Maracaibo, un aeropuerto internacional, la vialidad estatal e interestadal, salinas, timbres, estampillas, la explotación de minerales y piedras no preciosas. Adicionalmente recibe en condiciones concurrentes, la administración de salud y otras tareas de tipo social, todo lo cual revela los cambios en el proceso de descentralización.

Partimos del supuesto de que la modernización de las gobernaciones ha estado orientada a la reducción del tamaño del aparato estatal y al logro de eficiencia con incidencia de las propuestas de los organismos multilaterales. El trabajo fue realizado con base en documentos contentivos de información empírica primaria producida por la gobernación y los multilaterales, así como entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarios de la gobernación estudiada, además de fuentes secundarias y los referentes teóricos necesarios.

1. La reforma del Estado en América Latina: la presencia de los multilaterales

La reforma del Estado, que lleva al paso del Estado keynesiano o burocrático-populista al Estado monetarista o neoliberal, ha tenido lugar con una participación fundamental de los organismos multilaterales (BM, FMI, BID), los cuales han ejercido influencia en los distintos países.

Un grupo de propuestas de los multilaterales para América Latina se encuentran en el llamado Consenso de Washington² el cual contenía un conjunto de medidas, las cuales siguiendo a Williamson (citado por Vilas, 2001, 183) serían las siguientes: “1) disciplina fiscal; 2) priorización del gasto público en áreas de alto retorno económico; 3) reforma tributaria; 4) tasas positivas de interés fijadas por el mercado; 5) tipos de cambio competitivos y liberalización financiera; 6) políticas comerciales liberales; 7) apertura a la inversión extranjera; 8) privatizaciones; 9) desregulación amplia; 10) protección a la propiedad privada”. El modelo implantado estuvo inspirado, de acuerdo con Vilas, en las experiencias

¹ Ubicado al norte y occidente del país, en la frontera con Colombia. Es uno de los estados más importantes desde el punto de vista económico, por ser productor de petróleo, principal fuente de ingresos del Estado venezolano. Es además un Estado con vocación agrícola y pecuaria. Es el principal productor de varias frutas y hortalizas y de productos derivados de la leche.

² Denominado así debido a que los proponentes –Banco Mundial, FMI y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos y más adelante el BID–, tenían su sede en Washington (Vilas, 2001, 182)

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

neoliberales de los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan en Gran Bretaña y Estados Unidos respectivamente. A estas propuestas se les denominó posteriormente reformas de primera generación, cuya característica central es la reducción del papel del Estado en la economía.

Insertándose en las propuestas del Consenso de Washington, los Estados latinoamericanos llevaron adelante desde mediados de la década de los 80 un proceso de reforma caracterizado, según Vilas (2001, 183), por “un severo ajuste macroeconómico orientado a la recuperación de la estabilidad económica, el pago del endeudamiento público externo acumulado y la reinserción en los movimientos internacionales de capital, y a garantizar la primacía del mercado como asignador de recursos y fijador de precios”. En palabras de Williamson (citado por Burky y Perry, 1999, 1), uno de los autores de la propuesta de reforma, se trató de medidas de “disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, desregulación de los mercados internos y privatización de las empresas estatales”. Se esperaba con estas medidas, según los mencionados autores, el aumento de las tasas de crecimiento, disminución de modo significativo de la pobreza y la inequidad a partir de un crecimiento del uso intensivo de mano de obra generado por el flujo de capital y crecimiento de la exportación.

Los resultados de este proceso de reforma, según Burky y Perry (1999, 1), no fueron los esperados, esto condujo a nuevas propuestas por parte de los organismos multilaterales, dando lugar a las reformas de segunda generación, cuyos planteamientos comenzaron a realizarse en 1990 y ratificándose a lo largo de la década en referencia a través de reuniones y documentos. Se partió de la base de “que era necesario emprender reformas adicionales para lograr tasas de crecimiento sostenible y una reducción más significativa de la pobreza”, el centro estaría en: la calidad de los recursos humanos, eficiencia en el mercado financiero, mejoramiento del entorno legal, así como de la calidad del sector público, y la consolidación de la mayor estabilidad macroeconómica a través del fortalecimiento fiscal, lo cual implicaría importantes reformas institucionales (Burky y Perry, 1999, 2).

En torno de estas nuevas orientaciones para la reforma del Estado, los organismos multilaterales se pronunciaron a lo largo de la década. El centro del debate es el papel del Estado, al respecto señala Prats (2000, 43): “... a finales de los 90 asistimos a un nuevo planteamiento: la necesidad de reconstruir el Estado para el desarrollo. De hecho, así (‘reconstruyendo el Estado’) iba a llamarse inicialmente el informe del Banco Mundial para 1997, adoptando finalmente el título ‘El Estado en un Mundo en Transformación’ ”.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

188

Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales

El mencionado informe del Banco Mundial revela la necesidad de una participación más activa del Estado, en tanto se evidencia que el programa de ajuste en su primera generación de reformas había aumentado los índices de pobreza de la población latinoamericana. Esto visualiza, para el BM, el divorcio en la primera generación de reformas entre lo económico y lo social. La estrategia central para lograr la reconstrucción del Estado sería “aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas. Ello comprende los siguientes elementos: establecer normas y controles eficaces para poner fin a las medidas estatales arbitrarias y luchar contra la corrupción arraigada; exponer a las instituciones estatales a una competencia mayor a fin de incrementar su eficiencia; mejorar el desempeño de las instituciones estatales mediante el aumento de las remuneraciones e incentivos, y hacer que el sector estatal responda más eficazmente a las necesidades de la población, cerrando la brecha entre gobierno y pueblo mediante una mayor participación y descentralización” (Banco Mundial, 1997, 3). Se pretende, como señala el informe, replantear no sólo la función del Estado sino cómo reconstruir la capacidad estatal.

Se trata, según Enrique Iglesias (2000, 20-24-25), presidente del BID, de revalorizar el papel del Estado “no para volver al pasado, sino para atribuirle el papel que le corresponde y las capacidades que necesita, considerando las posibilidades de colaboración con el mercado y la sociedad civil (...) Particularmente las líneas básicas de la acción del Banco Interamericano de Desarrollo en apoyo hacia los países de la región apuntan a fortalecer la gobernabilidad democrática, mediante un fuerte desarrollo institucional del Estado (...) El éxito de las reformas económicas y de las estrategias de reducción de la pobreza, requieren del aumento de la ‘capacidad institucional’ ”. En otras palabras, se trata de un Estado en estrecha vinculación con los requerimientos del mercado y la gobernabilidad necesaria para su buen funcionamiento.

Estas propuestas fueron ratificadas en la Segunda Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile en 1998 donde se planteó que, dentro del entorno político y económico, existe la madurez suficiente para promover un nuevo conjunto de reformas institucionales en educación, finanzas, justicia y administración pública. Las ideas aquí discutidas se resumen en el llamado Consenso de Santiago.

El papel de los multilaterales en la reforma del Estado no sólo está en la presentación de las grandes propuestas orientadoras, sino también en su participación a través del asesoramiento “técnico” para su puesta en práctica. Entre los argumentos dados por el Banco Mundial (1997, 17) para “alentar y

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

ayudar a mantener el proceso de reforma”, se encuentran: 1) “Pueden brindar valioso asesoramiento técnico, sobre lo que se debe y lo que no se debe hacer”; 2) “Los organismos internacionales pueden aportar un rico acervo de experiencia internacional acerca de toda una gama de problemas”; 3) “La asistencia financiera que facilitan los organismos internacionales puede ayudar a los países a soportar el difícil período inicial del proceso de reforma, hasta que comiencen a producirse los beneficios”; y 4) “Estos organismos pueden ofrecer a los países un mecanismo para la concertación de compromisos externos, lo que haría más difícil que dieran marcha atrás en el camino de la reforma”.

Desde que se inició en Venezuela el proceso de descentralización político-territorial, que es uno de los principales ejes de la reforma del Estado, los organismos multilaterales han participado en la modernización administrativa de las gobernaciones, instancias responsables en el ámbito local por la dirección de las competencias descentralizadas.

2. Reforma de las gobernaciones en Venezuela

En Venezuela, con el triunfo de un nuevo gobierno de Acción Democrática en 1989, se iniciaron cambios profundos en la política del Estado en todos los sectores, aunque con mayor claridad en materia económica, así como en el aparato estatal, buscando sustituir el Estado keynesiano o populista, cuyos grandes beneficiarios fueron los partidos políticos y los empresarios, sin negar, que el Estado interventor favoreció la conformación de una amplia clase media, producto de políticas gratuitas de educación, salud y seguridad social.

El objetivo declarado de los mencionados cambios fue profundizar la democracia y la eficiencia del Estado, en palabras de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copro, 1988, 21): “La reforma del Estado es un proyecto de modernización radical de la sociedad venezolana. Es un proyecto que implica la redistribución del poder social con el propósito de profundizar la democracia y hacer más eficiente al Estado y a los actores sociales”.

A nuestro juicio el proyecto de reforma, en el fondo, estaba dirigido a favorecer la reestructuración económica bajo una orientación neoliberal. El proceso se inició a través del programa denominado El Gran Viraje, diseñado bajo la orientación de los organismos multilaterales, en el marco de una gran crisis económica, un profundo deterioro social y un clamor por democratizar la democracia (Ochoa y Chirinos, 1999, 146). Dichas decisiones al igual que en toda América Latina, vinieron, según varios autores (Vilas, 2001; Machado

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

190

Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales

1999), de los organismos financieros internacionales. Las instituciones nacionales creadas para la reforma estuvieron en estrecha vinculación con estos organismos. En Venezuela, según De la Cruz (1992, 12), la Copre adelantó con asistencia del PNUD estudios y proposiciones “que abren camino a la descentralización y modernización del sector público”. Según Tanzi (citado por De la Cruz, 1998, 21), la investigación del Banco Mundial sobre descentralización “es un factor que ha podido ayudar a la propagación de este tema en medios intelectuales”.

La descentralización político-territorial, iniciada en este contexto previó, por una parte, la escogencia directa de los gobernadores de los estados, a través de la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estados, aprobada en agosto de 1988, y, por la otra, el traspaso de funciones del gobierno nacional al estatal, producto de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia del Poder Público aprobada en diciembre de 1989

Las gobernaciones, instancias organizativas responsables de la conducción de los estados, sufren cambios importantes con este proceso, pasan de tener escasa importancia desde el punto de vista económico y social, a asumir tareas de cierta envergadura y clave para la reestructuración económica y el cambio social. Adicionalmente deben realizar acciones en torno de la eficiencia, la cual, además de ser un objetivo formal declarado de la reforma, es una exigencia de las nuevas condiciones económicas.

En este contexto, la mayor parte de las gobernaciones asumen, en paralelo con el proceso de recepción de competencias, reformas graduales de su administración con el apoyo técnico y financiero, desde los inicios, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), contratado para tales efectos por el gobierno nacional, primero a través de la Copre con el Proyecto VEN/89/501: Desarrollo de las capacidades gerenciales del Estado, con el propósito de contribuir a la transformación de éste “con especial énfasis en la descentralización”, y, posteriormente, a través de la Oficina de Coordinación y Planificación (Cordiplan), con el convenio realizado para los años 1990-1993 titulado Proyecto VEN/90/018: Gestión en Gobernaciones: Apoyo, Actualización y Dinamización (GAAD), en el cual participaron 12 gobernaciones. (GEZ/PNUD-Fonvis, 1995). El interés de este último proyecto, en el cual participó la gobernación del estado Zulia, estuvo en: procesos de automatización de los sistemas y procedimientos, mecanismos de control de gestión, profesionalización del personal y mejoramiento de la estructura organizativa (Gobernación del Zulia, 1997, 7). Estamos así en presencia de un organismo multilateral en la reforma de estas instancias del aparato estatal, desde el mismo

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

momento en que pasan a asumir competencias con el proceso de descentralización.

El PNUD comenzó a involucrarse en asistencia técnica en materia administrativa a fines de los 80, frente a debilidades de la División de Administración para el Desarrollo de las Naciones Unidas. Para 1991, más de 90 países habían solicitado apoyo y habían sido aprobados 47 proyectos (Pérez Salgado, 1997, 250). En el marco de este nuevo interés del PNUD, éste asigna importancia a los procesos de descentralización “como asunto que impacta la eficacia de los gobiernos y profundiza la democracia” (Mascareño et al., 2000, 150).

Otros organismos multilaterales se incorporaron muy pronto en el apoyo a la modernización de las gobernaciones, en el plano nacional encontramos el Programa de Inversión Social Local (Proinsol), ejecutado por el Fondo de Inversión Social (Fonvis) con financiamiento (Préstamo n° 658/OC/VE) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este programa “se ejecuta desde 1993 y su objetivo es apoyar y fomentar la descentralización de los servicios públicos, la racionalización de la inversión pública en la infraestructura social local, el mejoramiento del gasto social y el fortalecimiento institucional y financiero de gobernaciones y municipalidades” (GEZ/PNUD-Fonvis, 1995, 12). Producto de este programa, cinco gobernaciones firmaron convenio con el PNUD para el manejo de los fondos del Proinsol. Las áreas de acción de este proyecto fueron: administración de personal, presupuesto, control de obras, sistemas de información y capacitación de personal.

A través del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides), creado en 1993 para apoyar técnica y financieramente el proceso de descentralización y desarrollo de los estados y municipios, las gobernaciones han adelantado procesos de modernización de sus sistemas básicos y administrativos. Inicialmente el Fides financiaba solamente inversiones en infraestructura de competencias transferidas desde el poder central, hoy en día con la nueva ley del Fides el uso de los recursos se extiende hacia “proyectos y programas de asistencia técnica destinados a optimizar y modernizar los sistemas de recaudación tributaria de los estados y los municipios (...) proyectos y programas de asistencia técnica destinados a la modernización de los servicios y competencias transferibles o transferidos a los estados y a los municipios (...) formulación de proyectos o estudios de preinversión presentados al Fides por las comunidades organizadas, asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales”. Los recursos del Fides provienen fundamentalmente del Impuesto al Valor Agregado (IVA), sin embargo el Fides puede obtener “recursos provenientes de los préstamos de organismos internacionales (...) y por pro-

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

192

Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales

gramas de cooperación técnica” (Comisión Legislativa Nacional, 2000), estaríamos así en presencia de otra forma de financiamiento para la modernización de las gobernaciones con recursos de los organismos internacionales.

Aparte de estas fuentes de financiamiento coordinadas por el gobierno nacional, dirigidas a distintos sectores de las gobernaciones, estas instituciones han contado con el apoyo financiero y técnico para modernización de la administración por parte de organizaciones que atienden sectores particulares, tales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Oficina Panamericana de la Salud (OPS), también bajo la coordinación de la administración central.

Además de estos proyectos promovidos por el gobierno nacional, paralelamente las distintas gobernaciones emprendieron actividades de diagnóstico y proyectos de modernización desvinculadas del gobierno nacional, formalmente siguiendo una misma orientación, buscando eficiencia para facilitar el proceso de reestructuración económica, aunque en la práctica en un principio el centro de atención estuvo en la reducción del aparato estatal, incluso afectando la eficiencia, como veremos en el caso del estado Zulia.

3. Modernización de la gobernación del estado Zulia

En el estado Zulia el proceso de modernización ha pasado, a nuestro juicio, por tres etapas, coincidentes con diferentes gobiernos estatales, nos detendremos en estas tres etapas (resumidas en el cuadro de la p. 210), explorando la orientación en cada caso, así como la participación de los organismos multilaterales.

a) El gobierno de Oswaldo Álvarez Paz: entre la privatización e intentos de modernización administrativa

En el primer proceso para elegir gobernadores (1990), resulta electo el socialcristiano Oswaldo Álvarez Paz, quien emprende un conjunto de acciones dirigidas a diagnosticar la situación administrativa de la gobernación, así como a proyectar cambios. Entre estas acciones se destacan: la creación de la Comisión para la Reforma del Estado Zulia (Copro-Zulia), desde donde se realizaron los primeros intentos de modernización administrativa con asesoría del PNUD.

La Copro-Zulia se creó según decreto de la gobernación en marzo de 1990, con el propósito declarado de “diseñar y ejecutar los estudios requeridos para la modernización de las estructuras administrativas e infraestructuras legales

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

de la entidad, de acuerdo con las demandas de la sociedad venezolana y en referencia con los cambios que se vienen operando en el país desde 1990 con el auge de la descentralización (...). Desde febrero de 1999 tiene la misión de impulsar el proceso constituyente en el Zulia” (Gobernación del Estado Zulia, 1999), con lo cual se evidencian esfuerzos en torno de cambios institucionales de tipo formal para viabilizar la modernización de la gobernación.

En la práctica la Copre-Zulia, además de elaborar los proyectos de leyes regionales, creando condiciones institucionales para viabilizar las competencias recibidas³, desarrolló acciones en torno de la reforma administrativa. La primera acción en este sentido fue la búsqueda de apoyo del Proyecto GAAD, concretándose en la realización de un taller dirigido por asesores del PNUD al alto nivel de dirección en el cual “se elaboró un diagnóstico integral acerca de las debilidades institucionales de la gobernación” (GEZ/PNUD-Fonvis, 1995), las áreas de intervención identificadas fueron, según Sánchez Meleán (citado por Obregón y Carucci, 2000, 12): recursos humanos, sistema de planificación y control de gestión, sistema organizativo, sistema presupuestario y relaciones con el entorno. En este proceso se redefinió la misión, visión y estructura organizativa de las dependencias de la GEZ y se diseñaron dos de cuatro módulos previstos, del sistema de análisis del entorno y de atención al público (GEZ/PNUD-Fonvis, 1995)

Se estimó que con esta actividad se llegaría a un acuerdo o convenio con el PNUD para llevar a cabo un proceso de modernización, en el marco del proyecto GAAD, pero no se avanzó en ese sentido, en lo cual incidió el interés de algunos funcionarios del gobierno estatal en trabajar fundamentalmente con las propuestas de Carlos Matus⁴, con base en sus tesis de planificación estratégica.

³ Las leyes elaboradas y aprobadas por la Asamblea Legislativa del estado Zulia en el período de gobierno de Oswaldo Álvarez Paz son: Ley de Salinas, Ley de Conservación, Administración y Aprovechamiento del Puente sobre el Lago de Maracaibo, Ley de Administración y Mantenimiento de Los Puertos y Aeropuertos, Ley de Papel Sellado, Ley de Piedras No Preciosas y Sustancias Minerales No Metálicas, Ley de Vías Interestadales, Ley de Vías Estadales, Ley de Procedimientos Administrativos, Ley de Procuraduría del Estado y la Reforma de la Ley de Licitaciones (Gobernación del Estado Zulia, 1999).

⁴ Autor de numerosos trabajos en materia de planificación estratégica.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

194

Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales

Casi paralelamente al acercamiento al PNUD, bajo el liderazgo de Conzuplan, en febrero de 1991, la gobernación del estado Zulia firmó convenio con el Ildis “para la modernización del sistema de dirección superior de la GEZ” (Gobernación del Estado Zulia, 1997), en lo cual se centraba el interés de la gobernación del Zulia, bajo influencia de sus técnicos formados en planificación estratégica. Es importante resaltar que la firma del convenio para incorporar las tesis de Carlos Matus tuvo como antecedente intentos de aplicación de planificación estratégica por parte de Conzuplan en la realización del V Plan de la Región Zuliana en 1990, esto da cuenta de esfuerzos de modernización con influencia del mencionado autor desde los inicios del proceso de descentralización.

Formalmente con el convenio se perseguía atacar el problema de “baja capacidad institucional de gobierno de la gobernación del estado Zulia para gestionar las áreas críticas: servicio de agua potable, seguridad de bienes y personas, salud y vivienda” (Gobernación del Estado Zulia, 1997).

Este convenio fue promovido y ejecutado por Conzuplan⁵ y estuvo orientado al estudio de “los sistemas de dirección superior, sin considerar el funcionamiento administrativo de la institución” (Obregón y Carucci, 2000, 103), este último constituía para entonces el interés del PNUD. De este proceso se hicieron propuestas en torno de los siguientes cambios: 1) instalación del sistema de rendición de cuentas por resultado en las áreas críticas, 2) estructuración de una sala de análisis tecno-político en Conzuplan, 3) creación de un sistema de agenda, 4) conformación de un sistema de monitoreo, 5) entrenamiento en planificación estratégica, 6) renovación de los equipos de trabajo con la incorporación de jóvenes, 7) becas-trabajo para ingresar a jóvenes en proceso de formación en ciencias y técnicas de gobierno, 8) creación de una Escuela de Gobierno, 9) formación de grupos de trabajo como apoyo a las áreas prioritarias, 10) estructuración de un archivo de problemas y 11) reestructuración de Conzuplan (Obregón y Carucci, 2000, 10). Los cambios giran alrededor de la modernización del sistema de dirección y de la cultura. El tema de la cultura comenzaba a ser relevante en las propuestas de reforma del Estado. La mayoría de estos proyectos tuvieron poco avance en la práctica⁶.

⁵ Bajo la dirección de alumnos de Carlos Matus en postgrado dictado en La Universidad del Zulia.

⁶ El avance se observa en: el diseño metodológico para el monitoreo, no así en su aplicación; la formación en planificación estratégica situacional, presupuesto por programa y método de alta dirección (Altadir) de planificación popular, con lo cual se avanza en una cultura de la planificación estratégica; el ingreso de algunos jóvenes para su formación en el tema de las ciencias y técnicas de gobierno; la formación de algunos gru-

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

La creación del Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (Izepes) es uno de los resultados más visibles de este proceso; fue constituido en mayo de 1991, bajo la figura de fundación, adscrito al despacho del gobernador. Su propósito inicial fue “apoyar la formación de gerentes altos y medios de la administración pública, ante la necesidad de disponer de recursos humanos con capacidad para impulsar las transformaciones requeridas para asumir las nuevas competencias que se derivarían del proceso de descentralización” (Obregón y Carucci, 2000, 21). Nace como una estrategia clave del proceso de modernización, en cuanto es el organismo responsable del cambio de cultura de la alta dirección a través de la capacitación. El cambio de cultura es en las propuestas de Matus una cuestión fundamental, quien consideraba necesario “enfaticar en el cambio en la cultura organizativa, en las estructuras mentales. Y ello sólo puede lograrse con inversión en capital humano” (Matus, 1997, 186).

Paralelo a estos intentos de reforma, se lleva a cabo, por la vía de concesión, un proceso de privatización de las competencias exclusivas recibidas del poder central en el marco de la descentralización político-territorial. Concretamente en 1991 se privatiza el mantenimiento del puente sobre el lago de Maracaibo, adjudicado en licitación al Banco de Maracaibo. En 1992 se licita y privatiza la administración del puerto, otorgándose la concesión a Marshall y Asociados C.A. y en 1993 se entrega en concesión la administración del aeropuerto al grupo Conaerozulia.

El traspaso de competencias del poder central al estatal ha estado condicionado a privatizaciones de las nuevas funciones asumidas por las gobernaciones, “es decir, que no se trata simplemente de un proceso de descentralización, sino de un proceso de descentralización privatizado en el cual el sector privado asume el liderazgo de aquellas funciones transferidas del poder central a la instancia subnacional. Esto fue previsto en el proceso de descentralización; los convenios de traspaso de competencias dejaron establecida o al menos abierta la posibilidad de incorporar al sector privado en la administra-

pos de trabajo con funcionarios formados en planificación estratégica, de Conzuplan y de las instituciones responsables de las áreas definidas como críticas; se agregaron algunos problemas al archivo inicial, se reformó la estructura organizativa de Conzuplan y se creó la Escuela de Gobierno, denominada Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (Izepes).

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

196

Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales

ción de los servicios que recibían las gobernaciones para su gestión” (Ochoa, 2001, 10).

Con el advenimiento de un nuevo gobierno estatal se detectaron irregularidades en el cumplimiento de los contratos por parte de las tres empresas concesionarias, así como ausencia de controles garantizadores de eficiencia y efectividad del servicio. En el caso del aeropuerto, se realizó una auditoría administrativa y un estudio legal a la empresa Conaerozulia y se detectó “el incumplimiento de sus obligaciones” (Gobernación del Estado Zulia, 1995, 16), por lo cual se revocó la concesión. En cuanto al puerto, la empresa concesionaria “estando a punto de ser declarada en mora, constituyó una filial para no desprenderse de su administración” (Gobernación del Zulia, 1995, 14) y respecto al puente sobre el lago, la administración de éste se dio en concesión al Banco de Maracaibo, en condiciones leoninas para la gobernación, en momentos en los cuales esta institución financiera se encontraba en una crisis financiera que lo llevó a su cierre definitivo (Ochoa, 2001, 19-20)

Se trató de un esquema de administración cuyo centro es la minimización del aparato estatal, sin preocupación por la eficiencia, lo que se ha denominado reformas de primera generación, en palabras de Oszlak (1999, 160): “La intención no era mejorar la gestión, sino reducir su ámbito”.

En definitiva fue un período en el cual hubo varios intentos de reforma de la administración de la Gobernación, desde dos fuentes (PNUD e Ildis) con orientaciones diferentes y con proyectos de reforma del sistema de dirección superior, pero en la práctica la reforma se redujo a la privatización de las únicas competencias recibidas en el proceso de descentralización y al inicio de la creación de una cultura de la planificación estratégica en los funcionarios de la gobernación, a través de diversas estrategias de capacitación.

b) El gobierno de Lola Aniyar de Castro: la búsqueda de un modelo alternativo

Con la renuncia de Álvarez Paz para dedicarse a su campaña electoral por la Presidencia de la República, es electa para la gobernación del Zulia, la doctora Lola Aniyar de Castro, con apoyo del Movimiento al Socialismo (MAS) y varios partidos y grupos pequeños de izquierda⁷, por el tiempo que le faltaba a Álvarez Paz (año 1994 y 1995), período en el cual se intentó un proceso de reforma alternativo, cuya base la constituye la justicia social.

⁷ Entre ellos: PCV, Liga Socialista, Bandera Roja, Movimiento Electoral del Pueblo y La Causa Radical.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

En la Memoria y Cuenta del año 1994 (Conzuplan, 1995), la gobernadora expresa lo siguiente: “Mi gobierno se ha esforzado por trabajar para la gente y con la gente”, más adelante se especifica que su gobierno tiene objetivos claros y un programa de acción muy definido, con acento profundamente social, privilegiando la justicia social, el respeto por los derechos de la gente, el contacto directo con los humildes y un especial afecto y reconocimiento a los marginados (los niños, las mujeres, los ancianos y los indígenas). Debido a ello el objetivo central del VI Plan de Desarrollo Regional elaborado para ese período fue reducir los niveles de pobreza diseñando para tal fin estrategias, políticas, programas y acciones.

En este período corto de gobierno la política prioritaria es la organización de la sociedad (Chirinos, entrevista, 2002). Según directivos del gobierno “el desafío, en el Zulia, es el de asumir la responsabilidad de reorganizar sus comunidades para enfrentar en conjunto la escasez, la miseria, el desaliento y la desesperanza (...) la población venezolana y la zuliana han demostrado imaginación, empeño y capacidad de respuesta a sus problemas más inmediatos. Esta realidad ha motivado al gobierno regional a estimular la organización social con miras a la participación activa de las comunidades en el proceso de desarrollo. La participación es el nuevo reto que nos exige la evolución política de la democracia” (Bromberg, 1995, 1). Este proceso estuvo acompañado de actividades de capacitación a las comunidades.

La promoción de la participación se llevó a cabo desde varias instancias de la gobernación (Chirinos, entrevista, 2002). El Organismo Regional de Desarrollo Comunitario (Ordec) y el Comité de Solidaridad Humana promovieron la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones para la solución de sus problemas, producto de lo cual se organizaron “a lo largo del territorio regional, juntas socio-sanitarias y socio-hospitalarias, juntas municipales de apoyo, cooperativas y microempresas comunitarias, voluntariados, asociaciones civiles, organizaciones comunitarias de vivienda entre otras, con miras a fortalecer el control y la participación que la comunidad debe tener en el funcionamiento de las instituciones públicas a su servicio” (Bromberg, 1995, 5). La secretaría de cultura promovió los Consejos de Poder Local de Gobierno, figura creada para la organización de diversas manifestaciones culturales de las comunidades, sin embargo el propósito fundamental era organizar a la gente en cualquier manifestación de vida en el ámbito comunitario. Desde la Secretaría de Gobierno, se trabajó en la conformación de los Comité de Seguridad Ciudadana como una forma de participación activa de los vecinos en la constitución de mecanismos de prevención del delito. Finalmente es necesario destacar la promoción de la participación para la autoconstrucción de vivien-

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

198

Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales

das, coordinada por el Comité de Solidaridad Humana y apoyado económicamente por el Instituto de Desarrollo Social. (IDES). En definitiva en el corto período de este gobierno hubo una intensa actividad de promoción de la participación comunitaria y ciudadana con un apoyo importante de La Universidad del Zulia, a la cual se vinculaba la doctora Aniyar en su condición de profesora de dicha institución y su tren ejecutivo, también en su mayoría profesores universitarios.

También da cuenta de un modelo alternativo, la reversión de la privatización de la administración y mantenimiento del puerto, el puente y el aeropuerto, lo cual tiene lugar después de realizar una evaluación que revela corrupción, incumplimiento de los contratos por parte de las empresas privadas, falta de mantenimiento, problemas operativos y prestación de un servicio ineficiente, como vimos en páginas anteriores.

La reversión de las privatizaciones estuvo acompañada de la creación de servicios autónomos, los cuales constituyen entes con cierto grado de autonomía, adscritos a la gobernación, y a través de los cuales ésta asume directamente la administración, mejorando a partir de ese momento las condiciones de prestación del servicio (Ochoa, 2001; Obregón y Carucci, 2000, 97). En este sentido encontramos que en el puerto se “duplicó la facturación sin duplicar las tarifas”, se “triplicó la movilización de carga” a pesar de las medidas cambiarias que frenaban la importación, en definitiva la empresa del puerto pasó a ser rentable. En cuanto al aeropuerto, el proceso de reformas administrativas y operativas en este período de gobierno permitió su calificación de A1 (Gobernación del Estado Zulia, 1995, 16). Respecto al puente, al revertir la privatización, “mejora sistemáticamente el servicio que poco había avanzado con la privatización” (Ochoa, 2001, 20).

Otro aspecto revelador de la orientación alternativa de la reforma es el esfuerzo por establecer una política de integración y participación con diferentes actores nacionales y locales, materializándose en importantes convenios y programas conjuntos entre la gobernación del estado Zulia y diversas instituciones del país⁸. Como parte de estos convenios hay que destacar el realizado con fines de modernización con la gobernación del estado Falcón (GEF), para

⁸ Se realizaron convenios con: La Universidad del Zulia, la Alcaldía del Municipio Maracaibo, Metromara, Escuela de Vecinos de Venezuela, el INCE, institutos universitarios, Cordiplan, Progeci, Ceprozul, Incae, Fonvis, Universidad Rafael Urdaneta, Fundación Gran Mariscal de Ayacucho, Universidad Santiago Mariño, Corpindustria y Ministerio de la Familia. Además la gobernación recibió un gran apoyo, sin mediar convenio formal, de la gobernación del estado Aragua, en materia de participación.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

solicitar “transferencia de sistemas diseñados en la GEF” (Copre-Zulia y Conzuplan, 1996) con apoyo del PNUD y estrechas relaciones con La Universidad del Zulia, también con propósitos de reforma.

La gobernación se distancia así de los esquemas que dan prioridad a convenios con organizaciones internacionales. Sin embargo cabe destacar el acercamiento a la Universidad de Michigan y con Ben Posta: la primera dictó un curso sobre administración pública a alto nivel directivo cuyos elementos fundamentales fueron: gerencia estratégica, participación y formulación de proyectos; y la segunda es una ONG europea que dio apoyo a la gobernación en asesoría en materia de atención al menor en situación crítica (Chirinos, entrevista, 2002).

Finalmente, da cuenta de un proyecto de reforma administrativa diferente, la orientación de las actividades de formación desarrolladas por la gobernación, con un marcado acento social, a diferencia del gobierno anterior, actividad en la cual se involucraron varias organizaciones de la gobernación: Copre-Zulia, Conzuplan y el Izepes⁹. Por ello algunos autores (Obregón y Carucci, 2000, 23) afirman que la expansión de actividades realizadas por el Izepes en este período estuvo divorciada de su razón de ser original cual fue formar a dirigentes y funcionarios en áreas vinculadas con la formación de políticas, planificación y toma de decisiones.

Evidentemente se promovió un modelo de gestión alternativo en la gobernación del estado Zulia para el período 1994-1995. Algunos autores (Obregón y Carucci, 2000, 110-111) identifican en el gobierno de la doctora Aniyar el momento de la hibernación¹⁰, donde se inició un desmoronamiento del modelo de dirección superior que ya venía gestándose en el gobierno de Álvarez Paz. La explicación dada por estos autores, basándose en entrevistas a algunos funcionarios públicos de la gobernación, es que se volvió al viejo estilo del se-

⁹ Entre las actividades de formación se encuentran: Programa para la Formación de Gerentes Sociales, Consideraciones Generales del Desarrollo Social, Planificación Estratégica para Gerentes Sociales, Clarificación de Valores, Motivación al Logro y al Trabajo, Programa de Acción a Favor de la Infancia, Gerencia de Procesos y Gestión Párroquial entre otros (Conzuplan, 1995).

¹⁰ Estos autores identifican tres momentos en el fortalecimiento de la dirección superior de la gobernación del Zulia. El primer momento lo identifican con el auge de Conzuplan, el segundo momento como la hibernación y un tercer momento denominado por ellos como el resurgimiento.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

200

Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales

guimiento de la ejecución de obras y del presupuesto, abandonando el seguimiento de los resultados de la gestión y la rendición de cuentas, además, las prácticas de dirección superior no tuvieron continuidad. En contradicción con esta posición encontramos durante el gobierno de Aniyar actividades de formación en planificación estratégica, con el objetivo de “dar a conocer al personal en las diversas secretarías la herramienta utilizada por el Sistema de Planificación de Conzuplan” (Copre-Zulia y Conzuplan, 1996), de hecho Obregón y Carrucci reconocen que el resurgimiento de algunos dispositivos de dirección superior, producido en los últimos años, se debe a la capacidad instalada en Conzuplan para ello en el gobierno de Lola Aniyar.

Pero más allá de la evaluación a la continuidad o discontinuidad de la planificación estratégica, al gobierno de Aniyar lo caracteriza, desde el punto de vista de la reforma del aparato estatal, la promoción de la participación ciudadana y la ampliación de dicho aparato al revertir las privatizaciones, lo cual se opone a las tendencias modernizadoras promovidas por los organismos internacionales.

No obstante, en correspondencia con las tendencias dominantes, el gobierno en referencia solicitó en 1995 asesoría del PNUD, a partir de propuestas elaboradas por Conzuplan (GEZ/PNUD-Fonvis, 1995), desde donde se habían realizado los primeros contactos con el PNUD en la gestión anterior. La solicitud a este organismo fue para el fortalecimiento y modernización de las instituciones del Ejecutivo regional (Reyes, 1995), como consecuencia se pidió asesoría en la definición de estructuras organizativas en salud y educación, aunque finalmente no se avanzó, en lo cual ha debido incidir el cambio de gobierno.

Lola Aniyar compite en las elecciones realizadas en 1995 y pierde frente al comandante Francisco Arias Cárdenas, quien había participado en el intento de golpe de Estado en febrero de 1992. Las simpatías en torno de este grupo de militares dieron la victoria a Arias, frustrando así un proyecto alternativo de reforma administrativa de la gobernación el estado Zulia.

c) El gobierno de Francisco Arias Cárdenas: de nuevo los multilaterales y la privatización

La participación de Arias Cárdenas en el intento de golpe en 1992 fue el aval para su triunfo en las elecciones estatales en 1995; lo resaltante de su candidatura era el discurso con el cual participó en aquel momento: ataque a la corrupción y al deterioro social y político. Su agenda oculta era un programa de corte neoliberal muy poco conocido públicamente por no haber sido an-

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

pliamente difundido, en el cual se planteaba una profunda reforma del Estado que contemplaba, entre otras cuestiones, la privatización y la reducción de personal. Su programa electoral consideró entre sus aspectos fundamentales la reestructuración de la gobernación, con el objetivo de “lograr un gobierno eficiente y eficaz en la prestación de servicios, ágil y con alta capacidad de respuesta, que disminuya drásticamente la propensión a la corrupción, y que se adecue a los nuevos requerimientos sociales” (Arias, 1995, 3).

Lo anterior se lograría con la reforma de cuatro procesos: a) simplificación de la administración pública regional, a través de: desburocratización “por medio de una política coherente y sostenida de reducción de personal, basada en un proceso de reconversión de la mano de obra”, automatización y política de recursos humanos moderna; b) modernización de la hacienda estatal dirigida a buscar fuentes de financiamiento alternativas; c) políticas de descentralización para acercar la toma de decisiones al ciudadano, “activando la presencia y corresponsabilidad de las comunidades en los asuntos públicos”; y d) promover la participación del sector privado a través de “una agresiva política de concesiones en la administración, mantenimiento y ampliación del puerto, aeropuertos y el puente sobre el lago; en la administración, mantenimiento y señalización de carreteras (...) La participación privada en servicios administrativos del Estado y en la formulación de proyectos. La participación del sector privado en espacios de toma de decisión política (...) La formulación de estrategias y el desarrollo de exigencias ante el poder central (...) Participación solidaria en planes de atención social a través de formas como el padrinzago y aportes voluntarios” (Arias, 1995, 3-6).

En la práctica el proceso de reforma del aparato administrativo, en el gobierno de Arias Cárdenas, se orientó en dos sentidos: uno, hacia la reforma de las prácticas administrativas y la estructura organizativa y, otro, a la reducción del aparato estatal. Este proceso se llevó a cabo a través de la creación de infraestructura organizativa dedicada a la modernización y con acciones de divulgación del trabajo realizado que intentaban dar cuenta de racionalidad técnica y modernización de la gestión de Arias Cárdenas, avanzando al mismo tiempo en la creación de una cultura de la modernización.

La modernización de las prácticas administrativas

Estamos así en presencia de un proyecto de reestructuración administrativa enfrentado al del gobierno anterior, en cierto modo una vuelta al pasado, debido al interés en la privatización, pero que además incorporaba con fuerza otros aspectos dirigidos a coincidir con las propuestas de las denominadas reformas

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

202

Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales

de la segunda generación, retomando los planteamientos diversos y de origen distinto: el de la planificación estratégica promovido por la gobernación, los planteamientos de los multilaterales expuestos a través del PNUD y los del sector privado debido a la incorporación, como funcionarios, de personas provenientes de este sector. De hecho, al referirse al proceso de modernización, el gobernador ha descrito su fórmula de modernización como una mezcla de experiencias de reestructuración, formación en ciencias y técnicas de gobierno y diversas herramientas de la gerencia pública y privada logrando así una metodología para abordar los cambios que se deseaban impulsar en la búsqueda de la eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión pública (Arias, 2000).

La primera acción del gobernador Arias en torno de la reforma administrativa fue la designación de un comisionado para la modernización y reforma del estado Zulia (proveniente de la industria petrolera)¹¹, quien solicita en 1996 el acceso del estado Zulia al componente de fortalecimiento institucional de Proinsol, el cual, como hemos dicho en páginas anteriores, es un programa ejecutado por el gobierno nacional, por intermedio de Fonvis, con recursos del BID y apoyo del PNUD. El intento de la gobernación del Zulia de obtener recursos a través de este programa en los inicios del gobierno no se concretó.

En un segundo intento se elaboró un proyecto de fortalecimiento institucional, con asistencia técnica preparatoria del PNUD, proceso en el cual se retomó la asesoría de Carlos Matus y con ello las propuestas de comienzos de los 90 respecto al sistema de dirección estratégica, con apoyo del Ildis, en aquel momento. La participación de Matus ejerció gran influencia en el gobierno, en palabras del gobernador: “Clave resultó para este fin la asesoría del profesor Carlos Matus. Matus me formó a mí y a mi equipo de gobierno en las principales herramientas de un sistema de dirección estratégica y nos dotó de herramientas básicas para mejor comprender y abordar la realidad de un sistema tan complejo como la gobernación del Zulia” (Arias, 2000, 3-4).

En la asistencia preparatoria se definieron cuatro áreas prioritarias con la participación del gobernador y funcionarios de la alta y media dirección, estrategia ésta en la cual insistió la asesoría de Matus, bajo el eslogan: “La cabeza encabeza la reforma”. Este proceso dio lugar a cuatro proyectos: Proyecto de Reforma de la Estructura Organizativa y Funcional de la Gobernación del Estado Zulia (Progez), Proyecto de Reforma del Sistema de Administración de Personal de la Gobernación del Estado Zulia (Presap), Proyecto Calidad, Efi-

¹¹ De este modo se desplaza en este proceso a la Copre-Zulia, institución que formalmente tenía bajo su responsabilidad la modernización de la gobernación.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

ciencia y Transparencia de la Administración de la Gobernación del Estado Zulia (CETA) y Proyecto de Reforma del Sistema Estratégico de la Gobernación del Estado Zulia (Segez), los tres primeros relacionados con las orientaciones del proyecto multilateral desarrollado por intermedio de Fonvis, en el cual intentaba insertarse la gobernación, y el último daba respuesta a las orientaciones con base en la planificación estratégica, es decir, se buscaba conciliar dos orientaciones diferentes, aunque no antagónicas, cuestión fundamental para la obtención de apoyo financiero.

Pero en el proceso de negociación para obtener financiamiento del BID, cuyo convenio se formalizó en julio de 1997, las propuestas sufrieron modificaciones un año después de iniciadas las negociaciones; por una parte se fusionó el proyecto de estructura organizativa con el de dirección superior y por otro lado se incorpora el proyecto de automatización previsto desde inicios de los 90 por el Fonvis, además de un componente de dotación de equipos de computación exigido a todas las gobernaciones que solicitaron financiamiento a través de este proyecto y por último se modifica el tiempo de ejecución previsto, al llevarse de tres años a uno en un principio, pero en definitiva debió ejecutarse en seis meses, todo esto ligado a los parámetros del proyecto con recursos multilaterales en el cual participaban un total de seis gobernaciones. A pesar de haber cambiado las condiciones, para el momento de ejecución de los proyectos, por diversas razones, éstos debieron llevarse adelante tal como estaban programados debido a compromisos con el BID (Obregón, 2000, 20).

De este proceso, ejecutado en 1999, la gobernación adelantó la reforma en los siguientes términos: a) creación de nuevos procesos administrativos, b) automatización de algunos procesos administrativos, c) reestructuración organizativa de la oficina de recursos humanos y el mejoramiento de algunos de sus sistemas de información, y d) dotación de equipos¹². El componente de

¹² Los productos de este proceso, según la Coordinadora Regional del proyecto, los enumeramos de seguidas. En el componente automatización los siguientes módulos: control de hacienda, créditos adicionales, información gerencial, control de documentos, cuentas por resultados, registro y control de correspondencia, pasivos laborales, control de obras, instrumentos financieros y agenda del gobernador. En el componente procesos administrativos: proceso de programación de pagos, procesos de ejecución, control y evaluación presupuestaria, procesos de tesorería, procesos de planificación y formulación del presupuesto, diseño y montaje de la oficina de atención al público de la secretaría de administración, los siguientes proyectos de leyes y/o reglamentos internos: Decreto de Delegación de Firmas al Gobernador del Estado en las Órdenes de Pago en el Secretario de Administración, Proyecto de Modificación del Artículo 117 de la Ley Orgánica de Hacienda del Estado, Reforma del Reglamento Interno sobre el

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

204

Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales

dirección superior, a juicio de la Coordinadora Regional del proyecto y además promotora de este componente, no fue concluido, por ello considera que arriesga los logros en los otros componentes.

Mientras se avanzaba en este convenio la gobernación intensifica su proyecto de modernización, lo cual se expresa en la sustitución, a fines de 1997, del comisionado para la modernización¹³, en su participación en el gabinete, en la asignación de recursos para llevar adelante el proceso y en la creación de equipos de reforma en 1998, lo cual se llevó a cabo con apoyo del PNUD a través del proyecto VEN/98/017. Además de ejecutar el convenio con Fonvis-BID, se definen seis áreas de intervención: a) fortalecimiento institucional de las dependencias clave de la gobernación, b) reestructuración de la Administración Pública Regional, c) formación del recurso humano, d) descentralización, e) cambio en la relación Estado-sector privado y f) avances tecnológicos (Obregón y Carucci, 2000, 121), con lo cual se incorporan dimensiones hasta entonces no atendidas en los planes de modernización, como lo es el cambio de la relación Estado-sector privado. Se decide además enfocar el esfuerzo en la reforma del aparato y no del Estado en su totalidad y se asume la estrategia de obtener legitimación del proceso, producto de lo cual se realiza un plan de comunicación que utilizó numerosos medios de difusión, entre ellos dos jornadas abiertas sobre modernización, y se realizan acciones en torno a un plan de modernización a largo plazo (2000-2020), para lo cual se contrató consultoría del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA)¹⁴ y del Centro de Estudios Prospectivos del país Vasco, España (Comisionaduría de Modernización, 2000).

Como parte de este repunte se asume una política más intensa de relaciones con los multilaterales, al realizar convenio directamente con el PNUD a través del proyecto VEN 98/017 para llevar adelante el área de fortalecimiento institucional de dependencias clave de la gobernación y se da un acerca-

Manejo de los Avances o Adelantos de Fondos Entregados a Funcionarios Públicos y Reglamento del Comité Central de Formulación Plan Operativo Anual/Presupuesto. En el componente recursos humanos: Hoja de Vida Electrónica, Reestructuración de la Dirección de Recursos Humanos, Manuales de Normas y Procedimientos de Recursos humanos, Manual Descriptivo de Cargos y Sistema de Evaluación por Desempeño. En el componente dotación de equipos de computación: 40 equipos de trabajo, un servidor, 3 impresoras láser, 2 impresoras de inyección de tinta a color, 15 impresoras de impacto, 1 impresora de alta velocidad, 1 digitalizador de imágenes y 1 fuente de poder ininterrumpible (Obregón, 2000, 19).

¹³ Convertida en 2000 en Fundación para la Modernización de las Administraciones Públicas.

¹⁴ Organización privada, vinculada a los sectores económicos del país.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

miento al Banco Mundial para obtener asesoría y recursos para la privatización.

En síntesis, entre 1996 y 1999 se produjo en la gobernación del estado Zulia, una intensa actividad en torno de la modernización administrativa, con una participación activa de los organismos multilaterales, lo cual concluyó en reformas operativas sin mayor avance del proyecto en el cual existía más interés por parte de la gobernación: el de modernización del sistema de dirección, el cual a pesar de no formar parte de las recetas del BID fue incluido para su financiamiento, aunque finalmente fue el de mayor retraso.

Sobre estos resultados dice la Coordinadora Regional del proyecto lo siguiente: “Todos los productos quedaron en un estado que podemos catalogar como delicado, pues están en el punto en que pueden evolucionar y arraigarse como prácticas institucionales logrando el objetivo general del programa, o bien retroceder y degradarse ante la fuerza de las prácticas muy antiguas y arraigadas que pretenden sustituir” (Obregón, 2000, 23).

Una de las explicaciones dadas a esta situación es el desfase entre las necesidades de la gobernación y los términos de referencia aprobados, producto del retraso en el inicio de los proyectos, lo cual tiene lugar cuando las necesidades han sufrido cambios (Obregón, 2000, 25), sin embargo, el problema a nuestro juicio está vinculado a imposiciones de recetas multilaterales para homogeneizar prácticas, en este caso, la reforma del estado Zulia estuvo ligada a procesos similares en otros estados.

Pero es importante no perder de vista que si bien el trabajo se inició en 1999 después de un proceso electoral, las aspiraciones del gobernador para unas próximas y muy cercanas elecciones presidenciales debilitaron el proceso de modernización.

Reducción del tamaño del aparato estatal

El gobierno de Arias Cárdenas asume la privatización tan pronto toma el poder, proceso que pasa inadvertido al tener lugar silenciosamente, de modo paralelo al proceso muy difundido de modernización. La estrategia de privatización se da, por una parte, en las competencias exclusivas cuya gestión había sido reasumida directamente por la gobernación en la gestión de Lola Aniyar de Castro y, por otra parte, a través de un proceso denominado de reconversión laboral.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

206

Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales

La reducción del tamaño del Estado en las competencias exclusivas

Las actividades básicas y de apoyo de los servicios de aeropuerto, puente sobre el lago, vialidad y puerto de Maracaibo, son objeto de reducción de personal y transferencia al sector privado a través de distintas estrategias. El servicio de aeropuerto “pasó por la realización de grandes inversiones en infraestructura, la entrega en concesión de zonas para negocios no aeronáuticos, la privatización de gran parte de las actividades y el despido de numerosos trabajadores, algunos de ellos convertidos en microempresarios y pequeños empresarios para prestar servicios al aeropuerto y otros ingresados bajo nuevas modalidades que contemplaron la no sindicalización” (Ochoa, 2001, 12). En este panorama, los trabajadores aeroportuarios del Estado son muy pocos, la mayoría pertenecen al sector privado y otros son microempresarios. Las estrategias de reducción del aparato estatal en materia de aeropuertos fueron el traspaso al sector privado y a microempresarios a través de la reconversión laboral.

El servicio de vialidad que había permanecido bajo la responsabilidad de la Dirección de Obras Públicas del estado, se entrega en concesión por un tiempo de diez años, a ocho empresas privadas, para el mantenimiento de nuevas vías, la construcción de nuevos peajes y el mantenimiento de éstos y se da en concesión la vialidad agrícola a los productores organizados en 29 fundaciones (Ochoa, 2001, 13). Aquí las estrategias son el traspaso al sector privado y a organizaciones no gubernamentales.

El servicio de puertos también es objeto de privatización, pero previamente se incrementa la capacidad operativa, se ceden en arrendamiento los espacios recuperados y se privatizan las operaciones de carga, descarga y almacenamiento, es decir, las operaciones básicas. Se mantienen en manos del Estado las funciones de apoyo, sin embargo, actualmente se encuentran en proyecto su privatización, para lo cual los trabajadores están sensibilizados (Ochoa, 2001, 17). La estrategia de reducción del aparato estatal en los puertos es el traspaso de funciones al sector privado.

Finalmente en cuanto al servicio del puente sobre el lago desde que fue revertida la privatización se encuentra en manos del Estado, pero se proyecta su privatización a pesar de haber demostrado eficiencia. En definitiva, siguiendo las nuevas tendencias modernizadoras, se utilizan diversos recursos para minimizar el aparato de la gobernación, además de la privatización, se promueve la creación de microempresas y organizaciones no gubernamentales de la so-

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

Descentralización y modernización administrativa...

207

ciudad civil, lo cual según los promotores de este modelo “abre una oportunidad para el cambio del perfil del Estado...” (Bresser y Cunill, 1998, 27)

La promoción de microempresarios y ONG

Una línea de reforma adelantada por el gobierno de Arias Cárdenas fue la conversión de obreros en microempresarios, esto en el contexto de una especial atención a la modernización de la dirección de recursos humanos y de los procesos de contratación colectiva, los cuales pasaron a dirigirse desde la comisiónaduría de modernización, a través de la unidad de contratos colectivos.

La conversión de obreros en microempresarios la inició el gobierno de Arias Cárdenas en la secretaría de administración, donde “se logró suprimir la nómina de obreros. Algunos de ellos conformaron 40 microempresas, de las cuales la gobernación ha contratado servicios tales como: mensajería, mantenimiento general y mantenimiento de aires acondicionados. Además, los servicios que prestaba el antiguo garaje del Estado fueron entregados en comodato a microempresas. Sin embargo, la mayoría de ellas también ofrecen sus servicios al mercado”. La meta es “abolir definitivamente la figura del obrero en la nómina de la gobernación y, para aquellos que así lo deseen y tengan condiciones, convertir a los actuales obreros en contratistas. Hasta mayo de 2000 han renunciado alrededor de 500 personas” (Obregón y Carucci, 2000, 68).

Es de hacer notar que esta experiencia comenzó en el sector salud de la gobernación en el año 1993, desarrollada en un ambulatorio entregado por la gobernación a la Fundación de Medicina Familiar (Funvemefa), experiencia que en el gobierno de Arias se extendió a otros ambulatorios y hospitales, programándose además su extensión a todo el sistema de salud, proceso que se encuentra en curso en los actuales momentos (Ochoa y Rodríguez, 2001). Además de la secretaría de administración y salud, se ha promovido la creación de microempresarios en la secretaría de obras públicas, educación y cultura.

Este proceso si bien comenzó por iniciativa de la gobernación contó a partir de 1999 con el apoyo del Banco Mundial. En la asesoría a la gobernación, un funcionario de este organismo ha señalado lo siguiente: “Nosotros creemos que es posible generar un nuevo esquema de producción de servicios con la participación activa del sector privado, y por privado se entiende cualquier ente que no sea gubernamental, es decir, las empresas privadas, las asociaciones

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

208

Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales

locales, las ONG, en suma, la sociedad civil organizada (...) para ello es preciso diferenciar diversos roles: una cosa es operar un servicio, otra es financiarlo, otra es ser el propietario, otra es diseñarlo y ser el garante de la calidad, accesibilidad y cobertura a la población. El sector público puede perfectamente aliarse con la sociedad civil, transfiriendo a ésta la operación y producción de los servicios, ocupándose así de lo verdaderamente público, es decir, de establecer las reglas del juego y controlar que los privados operen con base en normas de calidad” (Torres, 1999).

Producto de la relación con el Banco Mundial en 1999, este organismo dicta dos talleres al gabinete ejecutivo sobre privatización, se diseñó el plan operativo de privatizaciones de la gobernación, se celebró un seminario sobre experiencias de privatización en gobiernos regionales en la sede del Banco Mundial en Caracas y se gestiona el acceso al Convenio de Préstamo No 26 (BID-BM), para la ejecución del plan operativo de privatizaciones (Comisionaduría de Modernización, 2000).

En síntesis, en correspondencia con su programa de gobierno, Arias Cárdenas avanzó en torno de la privatización a través de varias estrategias, para lo cual solicitó al inicio de su segundo gobierno apoyo del Banco Mundial.

Conclusiones

A pesar de la dedicación de considerables esfuerzos para la aplicación de las propuestas de planificación estratégica situacional a lo largo de la década y de la apertura de un espacio a una orientación alternativa formalmente posible debido a la elección de los gobernadores, a raíz del impulso a la descentralización político-territorial, en definitiva el rumbo que ha tomado el proceso de modernización ha puesto el acento en el traslado de las funciones de la gobernación al sector privado y a organizaciones de la sociedad civil, así como a la búsqueda de eficiencia a través de la reducción de costos laborales y sociales, lo cual ha pasado por varias etapas. En una primera etapa, se dieron privatizaciones agresivas con evidentes efectos negativos en la prestación del servicio, etapa en la cual además se contó con la asesoría en materia de planificación estratégica, pero hubo muy poco avance en la práctica. Una segunda etapa, favorecida por un gobierno de izquierda, rompe con la tendencia privatista al revocar los contratos de concesiones y asumir directamente la gobernación y la administración de los servicios de apoyo a la economía, para lo cual se crearon servicios autónomos, avanzando en el mejoramiento de la prestación del servicio. Se producen además un conjunto de actividades que dan cuenta de esfuerzos en la búsqueda de un modelo de gestión alternativa para la gobernación, con mayor compromiso con la sociedad. En una tercera

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

etapa se retoma la asesoría de la planificación estratégica y en la práctica se realizan esfuerzos con apoyo en las propuestas de los multilaterales en torno de cambios en algunos procesos, es decir, por la vía selectiva. También tiene lugar un proceso de formación dirigido a la creación de una cultura de la modernización, todo sobre la base de un apoyo a la economía de mercado. Pero además, se regresa al esquema de la privatización en la prestación de servicios a la economía, especialmente en cuanto a funciones básicas, pero con tendencia a la privatización total con asesoría del Banco Mundial. Es decir, en el marco de mucho ruido sobre acciones para el desarrollo de la capacidad institucional, propias de las llamadas reformas de segunda generación, se avanza silenciosamente en la reducción del aparato estatal, estrategia propia de las reformas de la primera generación.

En definitiva el rumbo que está tomando la reforma apunta, por una parte, a la reducción del aparato estatal a través del traslado de las funciones del Estado al mercado y a la sociedad civil, y, por otra parte, a la modernización de algunos procesos internos, bajo la recomendación de los organismos multilaterales. En este contexto pocos esfuerzos se han realizado para la profundización de la democracia y escasamente se ha avanzado en la aplicación de las propuestas de planificación estratégica sobre las cuales han insistido los funcionarios de la gobernación.

Con el advenimiento de una nueva política nacional con muchos enfrentamientos con el paradigma neoliberal, se vislumbran conflictos entre la instancia nacional y la regional, esta última de franco apoyo a una orientación neoliberal.

Bibliografía

- Arias Cárdenas, Francisco (1995): *Mi compromiso de gobierno*, Maracaibo, Venezuela, Documento,
- _____ (2000): *La cabeza encabeza la reforma: El porqué y el para qué de la modernización del aparato estatal*, Santo Domingo, Ponencia presentada en el V Congreso del CLAD.
- Banco Mundial (1997): *El Estado en un mundo en transformación*, Washington D. C., Informe sobre el Desarrollo Mundial.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (1998): "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal" en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD, Buenos Aires, Paidós.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

210

Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales

- Bromberg de González, Dinah (1995): *Desarrollo social: Estado y comunidad. Un fondo para invertir en la gente*, Maracaibo, Venezuela, mimeo.
- Burki, Shahid y Guillermo Perry (1999): *Más allá del Consenso de Washington: La hora de la reforma institucional*, Washington D.C., Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.
- Comisión Legislativa Nacional (2000): *Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides)*, Caracas, Gaceta Oficial n° 37022 del 25-8-2000.
- Comisionaduría de Modernización (2000): *Memoria y cuenta 1999*, Maracaibo, Venezuela, Gobernación del Estado Zulia.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre) (1988): *Proyecto de reforma integral del Estado*, vol. 1, Caracas.
- Conzuplan (1995): *Memoria y cuenta 1994*, Maracaibo, Venezuela, Gobernación del Estado Zulia.
- Copre-Zulia y Conzuplan (1996): *Proceso de fortalecimiento y modernización institucional de la gobernación*, Maracaibo, Venezuela, Documento de la Gobernación del Estado Zulia.
- De la Cruz, Rafael (1992): “Una era de cambios” en *Descentralización. Gobernabilidad. Democracia*, Copre-PNUD, Caracas, Nueva Sociedad.
- De la Cruz, Rafael (1998): “La revolución federal de las finanzas públicas” en *Descentralización en perspectiva*, Caracas, Fundación Escuela de Gerencia Social y Ministerio de la Familia, Ediciones Iesa.
- GEZ/PNUD-Fonvis Proyecto VEN/96/011 (1995): *Proyecto Modernización de la Gobernación del Estado Zulia*, Maracaibo, Venezuela, mimeo.
- Gobernación del Estado Zulia (1995): *Memoria y cuenta 1994*, Maracaibo, Venezuela.
- _____ (1997): *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Proyecto del Gobierno del Zulia*, Maracaibo, Venezuela, mimeo.
- _____ (1999): *Gobierno del Zulia*, www.diariodelzulia.com, consulta: 13-9-1999.
- Iglesias, Enrique (2000): “Repensar la política para reinventar el Estado” en *Quórum Revista de Pensamiento Iberoamericano*, n° 1, España, Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo, Universidad de Alcalá.
- Machado, Clemy (1999): “Hacia un nuevo reto en la reforma del Estado: la gerencia para el cambio institucional” en *Revista Ciencias de Gobierno*, n° 5, Maracaibo, Venezuela, Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. Gobernación del Estado Zulia.
- Mascareño, Carlos et al. (2000): *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*, Caracas, ILDIS, mimeo.
- Matus, Carlos (1997): *Los tres cinturones del Gobierno. Gestión organización y reforma*, Caracas, Fondo Editorial Altadir.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

- Obregón, Sonia (2000): “Fortalecimiento institucional con asistencia financiera externa: el Programa de Inversión Social (Proinsol)” en *Modernización n° 1 Reflexiones acerca del proceso de modernización de la Gobernación del Estado Zulia*, Maracaibo, Venezuela, Fundación para la Modernización de la Administración Pública. Gobernación del Estado Zulia.
- Obregón, Sonia y Flavio Carucci (2000): *El proceso de modernización de las gobernaciones venezolanas: la experiencia del Estado Zulia*, Maracaibo, Venezuela, Fundación para la Modernización de las Administraciones Públicas, Gobernación del Estado Zulia.
- Ochoa Henríquez, Haydée y Emilio Chirinos (1999): “Tendencias de la reforma del Estado venezolano en el gobierno de Chávez” en revista *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, año 6, n° 14, Argentina, Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Ochoa Henríquez, Haydée (2001): *Descentralización y retiro del Estado en Venezuela: el caso de la gobernación del Zulia*, Moscú 25 al 29 de junio de 2001, trabajo presentado en el X Congreso Mundial de Latinoamericanistas y Caribólogos, mimeo.
- Ochoa Henríquez, Haydée e Isabel Rodríguez Colmenares (2001): “Descentralización y privatización de la salud en Venezuela. Estudio de un caso” en *Tendencias*, vol. II, n° 2, San Juan de Pasto, Colombia, Universidad de Nariño, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.
- Oszlak, Oscar (1999): “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado” en revista *Nueva Sociedad*, n° 160, Caracas.
- Pérez Salgado, Ignacio (1997): “El papel de la cooperación técnica internacional en el proceso de modernización del Estado y de la gestión pública” en *Reforma y Democracia*, n° 8, revista del CLAD, Caracas.
- Prats I Catalá, Joan (2000): “Reforma del Estado y desarrollo humano en América Latina” en *Quórum Revista de Pensamiento Iberoamericano*, n° 1, Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo, Universidad de Alcalá, España.
- Reyes, Teresa (1995): *Fortalecimiento y modernización institucional de la Gobernación del Estado Zulia (Informe preliminar)*, Maracaibo, Venezuela, Oficina de Organización y Métodos-Conzuplan, de la Gobernación del Estado Zulia, mimeo.
- Torres, Gerver (1999): *Hay que desmitificar la privatización*, Maracaibo, Venezuela, publicación interna de la Gobernación del Zulia, 16 al 22 de agosto, Editorial Avance Gubernamental.
- Vilas, Carlos (2001): “El síndrome de Pantaleón. Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno” en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. VII, n° 2, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, La Universidad del Zulia.

HUMÁNITAS. Portal temático en Humanidades

212

Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales

Entrevistas:

Chirinos, Emilio, Maracaibo, 3-2-2002.

Principales características de la modernización administrativa de la gobernación del estado Zulia (Década de los 90)

Gobierno Características	Gobierno de Oswaldo Álvarez Paz 1990-1993	Gobierno de Lola Aniyar de Castro 1994-1995	Gobierno de Francisco Arias Cárdenas 1996-2000
Principales organismos internacionales y na- cionales asesores	PNUD-GAAD Ildis	*Gobernación de Falcón *LUZ *Escuela de Vecinos *Gobernación de Aragua *Ministerio de la Familia *Universidad de	BID-PNUD-Fonvis Banco Mundial PNUD IESA Centro de Estudios Prospectivos del País Vasco

HUMÁNTAS. Portal temático en Humanidades

		Michigan *Ben Posta	
Instituciones creadas y promovidas para la reforma	Copre-ZULIA Izepes	*Numerosas organizaciones de la sociedad civil *Consejos de Poder Local de gobierno *Voluntariado *Creación de Servicios Autónomos	*Comisionado para la Modernización. *Equipos de reforma *Fundación para la modernización de las administraciones públicas
Principales acciones para la reforma	*Diagnóstico administrativo con asesoría del PNUD-GAAD. Liderazgo: Copre-Zulia. *Identificación de áreas (sustantivas) problemas e intentos de reforma del sistema de dirección superior. Con asesoría de Carlos Matus por contratación del Ildis. Liderazgo: Conzuplan *Descentralización-privatización de las competencias exclusivas. *Capacitación en planificación estratégica. Conzuplan	*Organización de la comunidad. Liderazgo: Ordec, Comité de Solidaridad Humana y Secretarías. *Reversión de la privatización. *Vinculación con diferentes actores nacionales y locales. *Capacitación en gerencia social y planificación estratégica a funcionarios y comunidades	*Privatización *Reducción de Personal *Promoción de microempresarios y ONG *Modernización de prácticas administrativas con apoyo del BID-PNUD. Énfasis en la automatización *Modernización administrativa. Fortalecimiento institucional. Énfasis: sistema de dirección superior. *Plan de comunicación

Fuente: Elaboración propia